Reforma gerencial do Estado brasileiro: a Terceira Via e as organizações sociais

Managerial reform of Brazilian State: the Third Way and social organizations

Ana Claudia Rodrigues Russi¹

Resumo

O objetivo central deste estudo é analisar o papel das organizações sociais fomentadas pelo Neoliberalismo de Terceira Via e sua influência na Reforma Gerencial do Estado brasileiro em 1995. Para atender a esse objetivo, realizamos uma pesquisa de caráter bibliográfico em que se buscou apresentar os aspectos centrais e a relação entre as organizações sociais, a Reforma Gerencial no Estado brasileiro e a Terceira Via. Buscamos apresentar as múltiplas determinações que envolvem esses temas no intuito de apreender sua função social no interior da sociedade capitalista, destacamos que o fomento às organizações sociais é um reflexo da influência das medidas neoliberais na reforma do Estado brasileiro instaurada em 1995 - que tem o intuito incentivar o mercado e reduzir os gastos do Estado para com as políticas sociais -, e destacamos ainda que a educação e as políticas educacionais são de suma importância para estabelecer o consenso necessário ao encaminhamento das medidas neoliberais.

Palavras-chave: Brasil; Sociedade civil ativa; Neoliberalismo; Reforma gerencial.

Abstract

The central objective of this study is to analyze the role of social organizations fomented by Third Way Neoliberalism and its influence on the Brazilian State Management Reform in 1995. In order to meet this objective, we carried out a bibliographical research in which the central aspects and the relationship between social organizations, the Management Reform in the Brazilian State and the Third Way. We seek to present the multiple determinations that involve these themes in order to understand their social function within capitalist society. We point out that the promotion of social organizations is a reflection of the influence of neoliberal measures on the reform of the Brazilian State established in 1995 - to stimulate the market and to reduce the expenses of the State for social policies-, and we also emphasize that education and educational policies are of paramount importance in order to establish the necessary consensus for the neoliberal measures.

Keywords: Brazil; Active Civil Society; Neoliberalism; Management reform.

Introdução

O tema que este estudo pretende discutir, as organizações sociais (OS), remete-nos ao contexto histórico do final do século XX e início do século XXI. Esse período histórico tem sido largamente estudado por autores de diferentes áreas, pois caracterizou-se por intensas mudanças políticas, econômicas e ideológicas importantes para a manutenção do sistema capitalista. Isso significa que essa reorganização gerou efeitos em praticamente todos os complexos sociais e, o que mais nos interessa nesse estudo, mudou a forma de atuação da sociedade civil.

---

¹Mestranda bolsista (CNPQ) do Programa de Pós-graduação em Educação - UEM. Professora; Graduada em Educação Física pela Universidade Estadual de Maringá - UEM.

No caso específico do Brasil, podemos observar os efeitos dessa reorganização social quando nos remetemos ao Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado de 1995 que, segundo Castelo (2013), foi uma das maiores reformas pelas quais o Estado brasileiro passou nas últimas décadas. Além disso, como destaca Krawczyk (2010), também podemos observar muitos aspectos de similaridade entre o Brasil e outros países da América Latina no que tange às reformas políticas neste período. Isso nos remete ao fato de que existe um projeto político e econômico pensado para a América Latina que, como afirma Sander (2008), surge fora dessa região e é exportado para ela. Trata-se do projeto neoliberal que tem sido disseminado (por meio dos documentos dos organismos internacionais do Sistema das Nações Unidas) e adotado amplamente pelos governos de vários países desde a década de 1970.

Não se pode esquecer que o projeto neoliberal ortodoxo, elaborado por Friedrich Hayek, sofreu um processo de revisão e reformulação empreendido por Anthony Giddens, que incrementou ao projeto novos ingredientes. A sociedade civil ativa (SCA) é um dos novos ingredientes do neoliberalismo reestruturado e surgiu a partir de uma reformulação das relações entre Estado e sociedade civil, realizada por Giddens. As OS são uma expressão prática dos princípios da SCA, ou seja, uma forma de concretização da ideia desenvolvida por Giddens de uma população ativa e parceira do Estado.

De acordo com Martins (2007), Giddens considera que as estratégias ortodoxas foram falhas, por isso afirma a necessidade de elaboração de novas estratégias para viabilizar os princípios neoliberais. É baseado nessas ideias que Giddens cria a Terceira Via, um programa que busca novos meios de reformar o sistema, sem abandonar os princípios neoliberais.

A proposta de Giddens apresenta-se como um incentivo à participação da sociedade civil nas atividades de interesse público, uma vez que a Terceira Via defende a atuação das organizações como parceiras do Estado em vez de se colocarem em relação de oposição e conflito com ele. Nessa proposta, a sociedade civil deveria se transformar em SCA, pois “ao invés de tensões e disputas entre classes pelo poder [...] prevaleceria o colaboracionismo, a responsabilidade social e a liberdade de escolhas individuais” (MARTINS, 2007, p. 74).

Como afirmamos acima, as orientações desse novo projeto neoliberal são disseminadas principalmente por meio dos organismos internacionais, e o Brasil, um país que compartilha da agenda internacional destes organismos², vem aderindo a essas orientações. Verificamos também

---

² Para compreender melhor este tema consultar o autor Roger Dale, que emprega o termo “Agenda Globalmente Estruturada para a Educação” (AGEE) ao tratar da influência dos organismos internacionais nos diversos países.

que nos documentos de políticas educacionais nacionais e internacionais³ existem orientações que buscam fomentar os valores convergentes com essa nova forma de atuação e organização política da sociedade civil, constatando a disseminação destas ideias nas escolas (um dos meios mais importantes na disseminação dos valores hegemônicos).

Em síntese, a análise deste contexto nos remete à seguinte questão: qual é a função das OS fomentadas pelo neoliberalismo de Terceira Via e como se caracteriza sua influência no Estado brasileiro?

Para responder a essa questão, propusemo-nos a realizar um estudo bibliográfico pautado nos pressupostos teórico-metodológicos do materialismo histórico e nas orientações de Evangelista (2012) sobre os requisitos básicos para um estudo na área de políticas. Organizamos este artigo em três partes: em primeiro lugar, destacamos as principais características do neoliberalismo de Terceira Via e sua estratégia de fomento às OS; em segundo lugar, discutimos a influência do neoliberalismo de Terceira Via e a função das OS na Reforma Gerencial do Estado brasileiro; em terceiro lugar, apresentamos algumas considerações finais sobre a temática.

Neoliberalismo de Terceira Via: uma abordagem introdutória

Para compreender as influências do programa da Terceira Via na política brasileira é preciso traçar minimamente os aspectos centrais deste programa, seu surgimento, desenvolvimento e sua função social. Este item se dedicará a isto. Sobre as origens do projeto neoliberal, Hofling (2001, p. 35) adverte:

A concepção neoliberal de sociedade e de Estado se inscreve na – e retoma a – tradição do liberalismo clássico, dos séculos XVIII e XIX. Enquanto a obra *A riqueza das nações: Investigação sobre sua natureza e suas causas*, de Adam Smith (publicada em 1776), é identificada como o marco fundamental do liberalismo econômico, *O caminho da servidão*, de Friedrich Hayek (publicado em 1944), é identificado como o marco do neoliberalismo. As formulações de Milton Friedman, economista da Escola de Chicago, sobre Estado e políticas sociais se identificam estreitamente com as formulações de Hayek (grifos do autor).

Basicamente, o projeto neoliberal, formulado inicialmente por Friedrich August Von Hayek (1899 – 1992) e por outros intelectuais que convergem com ele, caracteriza-se como uma proposta de reforma política e econômica que visa a manutenção da sociedade capitalista e a

---

³ Por exemplo, Relatório Jacques Delors (1996), Educação Para Todos: o compromisso de Dakar (2001), o Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024), dentre outros.

reprodução ampliada do capital. Esse projeto surge em oposição ao modelo keynesiano, denominado por Harvey (2014) de “liberalismo embutido”⁴, que se pautava na ideia de Estado como uma instituição regulatória e provedora de direitos sociais. Isso gerava um aumento das responsabilidades do Estado e um ambiente de restrições ao mercado. Sobre o keynesianismo, Harvey (2014, p. 21) adverte:

Essa forma de organização político-econômica é hoje denominada normalmente “liberalismo embutido”, para sinalizar como os processos de mercado e as atividades empreendedoras e corporativas vieram a ser circundadas por uma rede de restrições sociais e políticas e um ambiente regulatório que as vezes restringiu, mas em outros casos liderou a estratégia econômica e industrial. O planejamento liderado pelo Estado e em alguns casos a posse pelo Estado de alguns dos setores-chave (carvão, aço, automóveis) não foi incomum (por exemplo, na Grã-Bretanha, na França e na Itália). O projeto neoliberal busca desvencilhar o capital destas restrições.

Esse modelo foi implantado em alguns países de economia desenvolvida em um período de altas taxas de crescimento econômico. No entanto esse modelo também entra em crise com a crise econômica na década de 1960/1970, possibilitando a entrada em cena do modelo neoliberal. Sobre isso, Harvey (2014, p. 22) destaca:

Perto do final dos anos 1960, o liberalismo embutido começou a ruir, internacionalmente e no nível das economias domésticas. Os sinais de uma grave crise de acumulação eram em toda parte aparentes. O desemprego e a inflação se ampliavam em toda parte, desencadeando uma fase global de “estagflação” que duraria por boa parte dos anos 1970. Surgiram crises fiscais de vários Estados (a Grã-Bretanha, por exemplo, teve de ser salva com recursos do FMI em 1975-76), enquanto as receitas de impostos caíam acentuadamente e os gastos sociais disparavam. As políticas keynesianas já não funcionavam [...] O liberalismo embutido que gerava altas taxas de crescimento pelo menos nos países capitalistas avançados depois de 1945 estava claramente esgotado e deixara de funcionar. A superação da crise requeria alguma alternativa.

O modelo neoliberal, ao contrário do keynesiano, pauta-se na redução das responsabilidades do Estado sob as políticas sociais, como saúde, educação, previdência social, assistência social, etc. Assim, como meio de viabilizar seu projeto, o neoliberalismo se ocupou

---

⁴ Harvey (2014) utiliza-se do termo “liberalismo embutido” ao caracterizar o keynesianismo no intuito de enfatizar o caráter regulatório e restritivo desse modelo político-econômico. Esse caráter regulatório e restritivo, coordenado pelo Estado, pode ser observado na definição dos três pilares que sustentam o keynesianismo e que foram apresentados da seguinte forma por Martins (2007, p. 07): “[...] (a) sustentação da economia mista com a forte presença de empresas estatais na atividade produtiva e pela efetiva regulação pública do setor privado/ (b) arrojada política macroeconômica financiada pelo fundo público, envolvendo a política do “pleno emprego”, ainda que acompanhada de inflação/ (c) reconhecimento e institucionalização de direitos sociais assegurados por meio de políticas públicas de educação, saúde, transporte, moradia, previdência, entre outras”.

de sabotar as políticas sociais e, conseqüentemente, abrir espaço para a iniciativa privada, para que ela passasse a oferecer privadamente os serviços sociais básicos.

Segundo Harvey (2014), Hayek mantinha uma clara disputa com o pensamento keynesiano. Uma de suas ideias principais é a liberdade plena do mercado, pois, segundo ele, “[...] a perfeição e, conseqüentemente, superioridade do mercado estariam definidas justamente pela dimensão aberta, criativa e distanciada das determinações externas da regulação” (MARTINS, 2007, p. 31). Sendo o mercado essa instância superior auto regulatória, livre de imperfeições, qualquer instituição que se localize fora dele não lhe deve impor nenhuma regulação.

É com base nessa premissa básica que se desenvolvem as ideias neoliberais de que o Estado deve ser mínimo e de que com isso as pessoas devem buscar o atendimento de todas suas necessidades no mercado. Conseqüentemente, as condições para isso também devem ser conquistadas no mercado, ou seja, por meio da venda da força de trabalho por um salário que irá permitir ao sujeito realizar as mercadorias que atendam suas necessidades básicas.

Quando observamos a trajetória de vida de Hayek, percebemos que o projeto neoliberal já estava definido na década de 1940, quando ele lança suas principais obras, *O caminho da servidão*, por exemplo, que foi publicado em 1944. No entanto, foi apenas na década de 1980 que as influências neoliberais começaram a ser implementadas mundialmente.

Segundo Martins (2007), a primeira experiência concreta da ofensiva neoliberal ocorreu na ditadura do general Pinochet no Chile, em 1973, após um violento golpe de Estado. Após essa experiência, os princípios neoliberais foram aprofundados e aplicados na Inglaterra, em 1979, com influências de Margaret Thatcher, nos Estados Unidos, em 1980, com Ronald Reagan e na Alemanha, em 1982, com Helmut Kohl.

Um dos eventos mais importantes ocorridos na década de 1980, e que teve o intuito de disseminar o projeto neoliberal aos países da América Latina, foi o encontro intitulado Consenso de Washington, realizado em 1989⁵. Após esse encontro, os países da América Latina receberam a cartilha neoliberal e se comprometeram com a aplicação de suas diretrizes, metas e procedimentos. Justificava-se a necessidade dessas diretrizes como algo necessário para

---

⁵ O Consenso de Washington foi um encontro convocado pelo Instituto Internacional de Economia, realizado nos Estados Unidos da América. Ele contou com a participação de economistas de cunho neoliberal, com pensadores e administradores dos países latino-americanos e com a influência do Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional. Além disso, foi o economista John Williamson que o intitulou de “consenso”, após constatar que suas medidas foram amplamente aceitas pelos países da América Latina. Nessa reunião foram estabelecidas dez medidas/recomendações básicas que deveriam ser adotadas pelos países. Essas medidas não tinham nada de extraordinariamente novo, pois eram apenas a transferência a países “em desenvolvimento” das políticas que já estavam sendo adotadas pela Inglaterra, Estados Unidos e Alemanha, desde o início da década (HARVEY, 2014).

promover a modernização dos países “em desenvolvimento”. Sobre isso, Harvey (2014, p. 12) ressalta:

Houve em toda parte uma empática acolhida ao neoliberalismo nas práticas e no pensamento político-econômicos desde os anos 1970. A desregulação, a privatização e a retirada do Estado de muitas áreas do bem-estar social têm sido muitíssimo comuns. [...] Além disso, os defensores da proposta neoliberal ocupam atualmente posições de considerável influência no campo da educação (nas universidades e em muitos “bancos de ideias”), nos meios de comunicação, em conselhos de administração de corporações e instituições financeiras, em instituições-chave do Estado (áreas do Tesouro, bancos centrais), bem como em instituições internacionais como o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial e a Organização Mundial do Comércio (OMC), que regulam as finanças e o comércio globais. Em suma, o neoliberalismo se tomou hegemônico como modalidade de discurso e passou a afetar tão amplamente os modos de pensamento que se incorporou às maneiras cotidianas de muitas pessoas interpretarem, viverem e compreenderem o mundo.

Apesar de sua disseminação e aceitação nas décadas de 1980 e 1990, o projeto neoliberal apresentou algumas limitações. Ele não foi capaz de recuperar as taxas de crescimento do conjunto da economia e não conseguiu consolidar uma base de apoio política entre os integrantes da classe dominante. Segundo Martins (2007, p. 58):

O modelo de desenvolvimento econômico neoliberal não criou uma base estável como pensavam seus idealizadores e adeptos. As medidas tomadas foram incapazes de assegurar uma estabilidade da economia mundial rumo a recuperação do crescimento como nos “anos de ouro”.

Com isso, foi colocado em prática um processo de revisão do modelo neoliberal que buscava atingir os objetivos que o modelo inicial não conseguiu alcançar. Esse movimento revisionista, que teve como autor principal o sociólogo Anthony Giddens, buscava um aprimoramento do modelo neoliberal por meio de uma reforma do aparelho do Estado, incluindo uma reeducação das massas e uma revisão do conceito de participação popular. Eles buscavam consolidar um modelo capitalista de face “mais humana” para alcançar uma maior coesão social, contudo é preciso ressaltar que as diferenças existentes entre o neoliberalismo ortodoxo e a Terceira Via são apenas de caráter estratégico, ou seja, os princípios e diretrizes de Hayek foram mantidos (NEVES, 2011).

Desse modo, o programa da Terceira Via apresenta um olhar mais atento para os problemas sociais, pois considera que eles podem causar perturbações à estabilização das relações sociais. De acordo com Martins (2007, p. 63), a Terceira Via “[...] é um projeto

hegemônico de sociedade menos vulnerável às variações políticas decorrentes das desigualdades econômicas e sociais”. Nesse sentido, Martins (2007) aponta que esse novo programa está pautado em três aspectos principais: a SCA, o novo Estado democrático e o novo individualismo⁶. Para este artigo nos dedicaremos a abordagem sobre a SCA e suas OS, especificamente.

O programa desenvolvido por Giddens propõe que a sociedade civil seja mais ativa no sentido de que ela assuma para si as responsabilidades que deveriam ser do Estado⁷. Essa estratégia está em consonância com os preceitos neoliberais, pois contribui para o recuo da atuação do Estado no atendimento às políticas sociais. Ao recuar, o Estado delega à SCA essas responsabilidades, por meio do apelo a valores como solidariedade, descentralização, companheirismo, democratização e voluntarismo. Com isso, a SCA passa a assumir como suas as responsabilidades pelo atendimento das necessidades básicas da população, principalmente da população mais pobre.

É importante ressaltar que a SCA é um termo amplo utilizado nos documentos de política para definir todo e qualquer tipo de organização não-estatal que contribua com o Estado na realização de atividades de interesse público. Existe todo um aparato legal no Brasil que regulamenta essas relações entre Estado e sociedade civil e existem vários tipos de organizações dentro da SCA. Neste artigo, para vias de sua delimitação, abordaremos apenas os aspectos centrais das OS, um dos elementos que compõe as organizações da SCA (SALGADO, 2015).

Para dar continuidade a nossa apresentação, abordaremos, no item a seguir, o fomento às OS presente na Reforma Gerencial do Estado brasileiro realizada no governo FHC no Brasil em 1995. Abordaremos também alguns elementos que comprovam a continuidade dos princípios neoliberais no contexto político atual.

A Reforma Gerencial do Estado brasileiro em 1995: a sociedade civil ativa e as organizações sociais

---

⁶ Para aprofundamento sobre esses pontos, consultar Martins (2007).

⁷ Essa sociedade civil ativa é também intitulada de Terceiro Setor por alguns autores. De acordo com Romero e Noma (2008, p. 91), o Estado é considerado o primeiro setor e à ele estão atribuídos os processos da política formal, “[...] Ao mercado – o segundo setor – estariam vinculadas as questões econômicas ou “despolitizadas”, compondo-se assim por um perfil meramente privado. Caberia a um terceiro setor – a sociedade civil organizada – o desenvolvimento de funções consideradas públicas, porém articuladas a partir de espaços e iniciativas privadas. A esse setor de caráter “público, porém privado”, seria atribuído o papel do envolvimento na “questão social””. Em complemento, Salgado (2015), afirma que o Terceiro Setor “[...] É uma forma de suplementação de recursos às entidades civis sem fins lucrativos prestadoras de serviços essenciais, como estratégia da Administração Pública de estímulo direto à sua atuação em prol do interesse público”.

A sociedade civil tem se manifestado de diferentes formas ao longo da história e o Estado, em maior ou menor grau, sempre estabeleceu mediações no interior destas relações. De acordo com Romero e Noma (2008, p. 85):

[...] o Estado sempre esteve – e ainda se mantém – vinculado à configuração de um tipo de movimento específico ou organização da sociedade civil. A análise da trajetória histórica dessas organizações confere elementos para compreender que a mediação estabelecida pelo Estado não é linear, mas amplamente complexa e contraditória.

Por exemplo, se nos remetermos ao contexto dos regimes autoritários do Brasil, o Estado Novo (1937 – 1945) e a Ditadura Civil-Militar (1964 – 1985), observamos que a relação entre sociedade civil e Estado baseava-se na oposição e no conflito. Após 1964, particularmente, os movimentos e organizações coletivas tinham uma autonomia em relação ao Estado e se colocavam em oposição as suas ações. Além da necessidade de acabar com essa relação de oposição, havia a necessidade de aplicar as diretrizes neoliberais a favor do mercado. Para tanto, a reforma do Estado brasileiro, instaurada em 1995, foi primordial e mudou radicalmente as formas de relação entre Estado e sociedade civil (ROMERO, NOMA, 2008).

A entrada das influências neoliberais no Brasil foi realizada de forma sistematizada pela primeira vez no governo do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), com primeiro mandato iniciado em 1995 e segundo mandato em 1999. O ex-presidente FHC, já no início do primeiro mandato, colocou em prática a Reforma Gerencial do Estado, que ressaltava a importância da ação da SCA como uma de suas principais estratégias. Essa reforma foi comandada pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), cujo ministro era Luiz Carlos Bresser-Pereira⁸.

O ex-presidente FHC, com clareza do plano que iria aplicar em seu governo, apresenta já no discurso de posse de seu primeiro mandato as primeiras pistas do que deveria ser essa nova articulação entre Estado e cidadãos, ou seja, a SCA, seus valores e suas funções. Nas palavras do ex-presidente:

---

⁸ “Luiz Carlos Bresser-Pereira nasceu em 1934, em São Paulo. É bacharel em Direito pela Universidade de São Paulo, mestre em administração de empresas pela Michigan State University, doutor e livre docente em economia pela Universidade de São Paulo. [...] é professor emérito da Fundação Getúlio Vargas onde ensina economia, teoria política e teoria social. É presidente do Centro de Economia Política e editor da Revista de Economia Política desde 1981. Escreve coluna quinzenal da Folha de S. Paulo. [...] Foi Ministro da Fazenda, da Administração Federal e Reforma do Estado, e da Ciência e Tecnologia. Suas maiores influências intelectuais vêm de Marx, Weber, Keynes e do estruturalismo latino-americano.” (BRESSERT-PEREIRA, 2015, p. 01).

Quando os brasileiros puderem ser mais informados; quando puderem ser mais críticos das políticas postas em prática do que do folclore dos fatos diversos da vida cotidiana; quando puderem pôr mais em perspectiva os acontecimentos e cobrar mais a coerência da ação do que fazer julgamentos de intenção, mais capacitados vão estar para o exercício da cidadania.

O sentimento que move esse apoio de todos ao País tem um nome: **solidariedade**. É ela que nos faz sair do círculo pequeno dos nossos interesses particulares para ajudar nosso vizinho, nosso colega, nosso compatriota, próximo ou distante. Nós, brasileiros, somos um povo solidário. Vamos fazer desse sentimento a mola de grande mutirão nacional, **unindo o Governo e a comunidade**, para varrer do mapa do Brasil a fome e a miséria (CARDOSO, 1995, p. 32, grifos nossos).

No discurso de posse de seu segundo mandato o ex-presidente mantém e reforça essa ideia, afirmando que ela demonstrou avanços, mas que precisa ser ainda mais aprofundada. Além disso, ele aponta quais são as organizações da sociedade civil que têm fortalecido essa cidadania ativa. Sobre isso, ele ressalta:

[...] precisamos avançar mais. Queremos aprofundar a parceria com a sociedade. Faz pouco tempo, o que entre nós se chamava de “opinião pública” era apenas o eco das reivindicações dos setores privilegiados da sociedade, que sabem fazer ruído na defesa de seus interesses. Hoje, a opinião pública expandiu-se e incorpora **sindicatos de trabalhadores, igrejas, movimentos sociais e as chamadas organizações não-governamentais** (CARDOSO, 1999, p. 26, grifos nossos).

Dessa forma, na sequência de seu discurso ele ressalta que nessa parceria entre sociedade civil e Estado⁹, a sociedade civil deveria caminhar à frente do Estado, ou seja, ser protagonista das políticas sociais. Além disso, ele introduz o conceito de eficiência, afirmando que a sociedade civil é mais eficiente do que o Estado ao realizar essas ações. Segundo ele:

A sociedade civil assume, com **mais eficiência e menor custo**, funções que antes eram privativas do setor público. E o Estado se fortalece ao articular-se com ela.

A vertebração da sociedade, em sintonia com a descentralização das políticas públicas, cria as condições para que os serviços do Estado cheguem efetivamente aos que mais precisam e não, como sempre foi, aos que mais têm, porque sempre detiveram os instrumentos de pressão para reivindicar mais.

No Brasil, por muito tempo, o Estado como organização esteve a frente da sociedade. Hoje, ao contrário, é a sociedade que, via de regra, caminha à frente do Estado (CARDOSO, 1999, p. 27, grifos nossos).

---

⁹ É importante ressaltar que existem diversas formas (regulamentadas pela lei) pelas quais se estabelece essa parceria entre sociedade civil e Estado. Devido as delimitações deste estudo não será possível abordar esse aspecto de forma aprofundada. Para tanto, indicamos a leitura de Salgado (2015).

Como podemos observar, os planos para a Reforma do Estado já estavam bem definidos quando do primeiro discurso de posse, a comprovação disso é o fato de que uma das primeiras ações do ex-presidente FHC foi a criação do MARE, que deu início a reforma. O MARE, conduzido por Bresser-Pereira, elaborou o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, publicado em novembro de 1995. Nesse documento estão todas as novas orientações e diretrizes que o Estado e seus agentes deveriam seguir. A partir desse documento o Estado assumia um novo tipo de administração, a administração gerencial, que, segundo Bresser-Pereira, era a forma mais eficiente de administrar a aparelhagem estatal.

Nesse sentido, Bresser-Pereira aponta que um dos aspectos centrais dessa reforma é “[...] transformar os serviços sociais e científicos prestados pelo Estado em organizações sociais, ou seja, em organizações públicas não estatais financiadas pelo orçamento do Estado e supervisionadas através de contratos de gestão” (2001, p. 24). Por isso, a descentralização é um ponto importante desse plano de reforma, pois é a partir dela que surgem essas OS que compõem a SCA.

Segundo Romero e Noma (2008), essas organizações nada mais são do que uma das formas pela qual a sociedade civil e o Estado deveriam se relacionar. Elas representam uma ação ou iniciativa civil que assume a responsabilidade sob os serviços não-exclusivos do Estado, ou seja, serviços que o Estado deixa de garantir. Sabemos, contudo, que a sociedade civil não é composta simplesmente de pessoas solidárias que gostariam unicamente de ajudar o Estado em sua tarefa de garantir os direitos sociais da população. A sociedade civil também é composta pela iniciativa privada, empresas, pessoas jurídicas, capitalistas, etc. Nesse sentido, o fomento à sociedade civil pode ser identificado como fomento à iniciativa privada.

Desse modo, o setor privado, que na nas legislações e contratos recebe o nome de OS, assumirá a responsabilidade sob os serviços que o Estado deixou de garantir ou nunca garantiu. Esta questão é tratada da seguinte forma no Plano Diretor:

O Projeto das Organizações Sociais tem como objetivo permitir a **descentralização** de atividades no setor de prestação de serviços não-exclusivos, nos quais não existe o exercício do poder de Estado, a partir do **pressuposto que esses serviços serão mais eficientemente realizados se, mantendo o financiamento do Estado, forem realizados pelo setor público não-estatal**. Entende-se por “organizações sociais” as entidades de direito privado que, por iniciativa do Poder Executivo, obtêm autorização legislativa para celebrar contrato de gestão com esse poder, e assim ter direito à dotação orçamentária (BRASÍLIA, 1995, p. 60, grifos nossos).

Em regra, essas OS recebem subsídios do Estado para prestar estes serviços que antes eram prestados pelo aparelho estatal. Dessa forma, o Estado delega a responsabilidade de prestação destes serviços ao setor privado e ainda fornece a ele subsídio financeiro. Este processo nada mais é do que um meio para a privatização dos serviços públicos justificado pelo discurso de autonomia, democratização, descentralização, participação popular e eficiência na prestação dos serviços, pois afirma-se que os serviços públicos são mais eficientes quando são realizados por essas OS. Sobre isso, o Plano Diretor diz o seguinte:

As entidades que obtenham a qualidade de organizações sociais gozarão de maior autonomia administrativa, e, em compensação, seus dirigentes terão maior responsabilidade pelo seu destino. Por outro lado, busca-se através das organizações sociais uma **maior participação social**, na medida em que elas são objeto de um controle direto da sociedade através de seus conselhos de administração recrutado no nível da comunidade à qual a organização serve. Adicionalmente se busca uma **maior parceria com a sociedade, que deverá financiar uma parte menor mas significativa dos custos dos serviços prestados** (BRASÍLIA, 1995, p. 60, grifos nossos).

Nesse contexto, a função do Estado passa a ser a gerência sob essas organizações que passam a realizar o papel do Estado, por isso o nome administração gerencial. Desse modo, Bresser-Pereira (2001) defende que esse papel de gerência deve ser feito por um núcleo estratégico onde atuem servidores públicos altamente competentes, treinados e bem pagos. Nesse sentido, ele aponta que, no setor de serviços sociais e científicos, a propriedade deve ser pública não-estatal, ou seja, o setor privado deve assumir o controle desse setor enquanto recebe recurso financeiro do Estado (OS).

A argumentação que justifica a eficiência desse regime de propriedade pública não-estatal, a forma de ser das OS, é apresentada por Bresser-Pereira (2001) da seguinte forma: ele afirma que o mercado por si só não pode garantir adequadamente serviços sociais que dizem respeito a direitos humanos fundamentais (saúde, educação, segurança, previdência, etc.), pois ele age por mecanismos de preço e lucro, que são “contrários aos interesses públicos”. Por outro lado, ele afirma que não há razão para esses serviços serem controlados totalmente pelo Estado e pela burocracia estatal, pois eles não podem garantir a eficiência e qualidade necessária a eles. Logo, se não devem ser privados nem estatais, eles precisam adotar o regime da propriedade pública não-estatal, a fim de que não haja intervenção dos mecanismos de lucro e mantenha-se a eficiência do setor privado.

Por esse motivo, Bresser-Pereira propõe que essas funções sejam delegadas às organizações de direito privado, com finalidades públicas e sem fins lucrativos. A seguir ele explica como devem funcionar essas organizações públicas não-estatais:

As organizações públicas não-estatais podem ser em grande parte - e em certos casos, inteiramente - financiadas pelo Estado. Quando se trata, por exemplo, de uma escola fundamental comunitária, ela deve ser gratuita e integralmente financiada pelo poder público, como já acontece hoje em muitos países. Esta forma de propriedade garante serviços sociais e científicos mais eficientes do que os realizados diretamente pelo Estado, e mais confiáveis do que os prestados por empresas privadas que visam o lucro ao invés do interesse público. **É mais confiável do que as empresas privadas porque, em áreas tão delicadas como a educação e a saúde, a busca do lucro é muito perigosa. É mais eficiente do que a de organizações estatais, porque pode dispensar dos controles burocráticos rígidos**, na medida em que as atividades envolvidas são geralmente atividades competitivas, que podem ser controladas por resultados com relativa facilidade (BRESSER-PEREIRA, 2001, p. 25-26, grifos nossos).

Nesta breve apresentação pudemos observar quais foram os mecanismos utilizados pela reforma do Estado brasileiro para transmitir à sociedade civil, especificamente as OS, as responsabilidades do Estado com as áreas sociais. Como já afirmamos, essas organizações recebem financiamento do Estado, porém elas são as responsáveis pela execução das ações nesses setores sociais.

Além disso, outro fato precisa ser destacado, a ausência de fiscalização estatal sob as atividades e serviços prestados por essas organizações. Segundo Salgado (2015, p. 08), as entidades ou organizações não são fiscalizadas e a lei tem brechas que permitem isso:

De fato, não há respaldo constitucional para submeter organizações da sociedade civil aos controles de legalidade, legitimidade, economicidade e eficiência de seus atos de gestão. Esses controles são próprios dos seus órgãos de decisão superior; ou seja, a sua Assembleia Geral e os Conselhos de Administração e Fiscal.

Desse modo, o Estado financia, mas não realiza esse atendimento e de acordo com a citação acima, também não fiscaliza. Essas organizações são consideradas um avanço na perspectiva de Bresser-Pereira e do ex-presidente FHC, pois quando o Estado deixa de garantir e passa apenas a subsidiar as políticas sociais ele reduz seus gastos e fortalece o setor privado, o que, obviamente, vem de encontro com os princípios neoliberais.

A partir dessa análise sobre a Reforma do Estado iniciada em 1995 surge a seguinte indagação: essa reforma instaurada no governo FHC foi mantida nos governos subsequentes?

Compreendemos que existem diferenças/mudanças entre o governo do FHC e os governos posteriores, mas essas mudanças não feriram os aspectos centrais da reforma gerencial do Estado¹⁰. No que tange as OS, temos a constatação de que o interesse em prol de fomentar essas entidades privadas é tão atual quanto o era a reforma em 1995. Para ilustrar isso, apresentamos a seguir um trecho de uma notícia escrita por Frederico Vitor que data de 17 de janeiro de 2015, do Jornal Opção (versão online):

Pelo que tudo indica, o governo de Goiás está empenhado em levar a cabo uma nova experiência com as organizações sociais (OS) dentro da estrutura do Estado. Depois da Saúde, no qual em 2011 as principais unidades hospitalares foram repassadas para a administração das OS, a Educação será a próxima área a ser submetida ao novo modo administrativo. Por enquanto, não há informações oficiais de como este plano será implementado, porém fontes indicam que o modelo a ser implantado vai seguir o padrão de Charter Schools americanas, ou seja, colégio estadual com maior autonomia, cuja gestão é compartilhada entre os setores públicos e privados. [...] O governo avalia que a proposta é viável, porém o projeto deve passar por análise mais profunda. [...] O Estado entende que a gestão terceirizada em parceria com o setor privado, pode-se alcançar uma qualidade de ensino ainda maior (VITOR, 2015, p. 01).

Para além da constatação da continuidade destas medidas em todo o Brasil, existe outra questão que deve ser analisada: o fato de que a reforma gerencial é fruto de influências e compromissos internacionais que o Brasil vem assumindo com as organizações intergovernamentais desde o final da década de 1980 e que representam a influência dos princípios neoliberais na política interna do país.

Nesse sentido, Sander (2008) afirma que os compromissos internacionais são estabelecidos de várias formas, por exemplo através de financiamentos, acordos e reuniões mediados pelos organismos internacionais e não podem ser facilmente modificados pela simples mudança de governo. Assim, o Brasil não tem total autonomia sob suas políticas, pois acima dele encontra-se a comunidade internacional (e seus interesses) com a qual ele estabelece acordos que ultrapassam o período de quatro anos de um governo. Sander (2008, p. 160), abordando a questão específica da educação, explica como ocorre essa intervenção externa nos processos internos de decisão política de um país:

Ao analisar o desenvolvimento da educação no cenário internacional, observamos que as experiências reformistas no campo da educação e da

---

¹⁰ Além disso, ao analisar os discursos de posse do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva (Lula) e da atual Presidente Dilma Rousseff é possível identificar o interesse em manter o fomento às organizações sociais ou entidades de direito privado.

administração educacional são concebidas em distintas regiões do mundo, especialmente nos países desenvolvidos, e então exportadas pelos meios de difusão e circulação internacional do conhecimento, em particular pelas organizações intergovernamentais de cooperação técnica e assistência financeira. Tal processo pode ser, tanto um excelente fato instrumento de acesso ao conhecimento e aprendizagem, como uma **forma de intervenção nos processos internos de decisão política, capazes de comprometer interesses nacionais e minar a riqueza de culturas locais** (grifos nossos).

Nesse sentido, a partir das análises empreendidas por autores como Krawczyk (2010), Sander (2008) e Harvey (2014), já apresentadas neste estudo, que realizaram análises sobre essa rede mundial de acordos, compromissos, influências e relações políticas e econômicas internacionais, pode-se constatar que o País não tem um poder totalmente autônomo. Pelo contrário, observa-se que nessa rede mundial existe uma relação de interdependência e também embates e disputas de força, em que o país com maior poder econômico é também o mais influente.

Ao observar que as relações e compromissos do Brasil com essa rede mundial de interdependência, mediada pelos organismos internacionais, foram mantidas, podemos constatar que, mesmo com mudanças de governo ao longo destas últimas duas décadas, foram mantidos os princípios aplicados pela Reforma Gerencial. Essa continuidade também pode ser observada quando se analisa os discursos de posse dos Presidentes que governaram o país neste período. Nos discursos deferidos por FHC (CARDOSO, 1995; 1999), Luiz Inácio Lula da Silva (SILVA, 2003; 2007) e Dilma Rousseff (ROUSSEFF, 2011; 2015) existem menções às parcerias entre Estado e a sociedade civil, à participação da população nas questões de interesse público e o apoio às organizações sociais. Assim, constata-se que os princípios neoliberais essenciais do programa da Terceira Via, tais como o fomento a formação de uma SCA parceira do Estado, que se expressou no incentivo às OS no Brasil, manteve-se como uma estratégia política ao longo destes anos.

Considerações finais

Baseado no discurso de maior eficiência, democratização e descentralização dos serviços públicos no setor social, a influência neoliberal na política estatal brasileira criou as bases legais para a privatização por meio do Terceiro Setor. O fomento às entidades ou OS, que nada mais são do que instituições de direitos privados, tem repassado dinheiro público para o setor privado,

para que ele assuma o papel de prestar determinados serviços à população que antes eram ou deveriam ser de obrigação do Estado.

Como vimos, Bresser-Pereira (2001) justifica o fomento à essas OS ou entidades civis a partir da afirmação de que elas realizam essas atividades com maior eficiência do que o Estado. Além disso, ele afirma erroneamente que essas organizações de direito privado com finalidades públicas não são regidas por fins que visam ao lucro, pois elas funcionam baseadas no regime de propriedade pública não-estatal. Segundo ele: “[...] “Propriedade pública”, no sentido de que se deve dedicar ao interesse público, que deve ser de todos e para todos, que não visa o lucro; “não-estatal” porque não é parte do aparelho do Estado” (BRESSER-PEREIRA, 1995, p. 25).

Consideramos isso um equívoco, pois o simples ato de se nomear essas entidades como entidades sem fins lucrativos não basta para eliminar de seus princípios os tais fins lucrativos. Concordamos com Marx (1983) quando ele afirma que o trabalho é à base da sociedade, e se compreendemos que a base da atual sociedade é a produção e reprodução incessante de valor, fica evidente que não se pode excluir os princípios de lucro sem se eliminar a forma de trabalho que busca apenas a extração da mais-valia e o lucro¹¹. Se Bresser-Pereira, o ex-presidente FHC e os demais que compartilham dessa ideia acreditam realmente nela ou se eles conscientemente utilizam essa ideia apenas para obter o consenso, não altera em nada os fatos.

Faz-se necessário pontuar outra questão, o importante papel que a educação assume na consolidação destas medidas neoliberais. Dentro desse processo, a educação torna-se um instrumento eficiente para a produção do consenso. Ela é utilizada como meio de disseminação de ideias e valores que buscam convencer a população de que as medidas neoliberais são válidas e necessárias. Por exemplo, no caso da privatização, busca-se inculcar na população a ideia que o Estado está saturado de obrigações e de que sua receita não tem a capacidade de garantir todos os direitos sociais necessários. A população passa a acreditar nisso e a defender o recuo do Estado no que tange às políticas sociais.

Dessa forma, se o consenso é necessário para que o Estado consiga viabilizar suas ações, conseqüentemente a educação como um instrumento de estabelecimento de consenso, passa também a ser imprescindível. Por isso, o discurso neoliberal, suas ideias, princípios e valores, influenciam as políticas educacionais e essas, por sua vez, acabam por influenciar o cotidiano escolar.

---

¹¹ Neste artigo não existem condições de desenvolver essas questões com a profundidade que elas merecem, mas ressaltamos que essa discussão é de extrema importância e de profunda complexidade. Para melhor compreensão destes itens indicamos a leitura da obra de Karl Marx, “O Capital: crítica da economia política”, livros I, II e III.

Ademais, quando nos remetemos à origem e a função social dessas medidas políticas aplicadas no Brasil, constatamos que elas são um reflexo das influências neoliberais, mais especificamente de um neoliberalismo renovado, a Terceira Via. Ainda, quando observamos o curso que as orientações políticas nos demais países, principalmente na América Latina, tem tomado, constatamos que elas não são uma exclusividade do Brasil.

Por fim, é importante ressaltar que uma oposição às políticas neoliberais só poderá trazer resultados efetivos se for acompanhada de uma oposição ao modo de produção capitalista, pois segundo Tonet (2005), ele é a raiz de todos os problemas sociais e as diretrizes neoliberais nada mais são do que uma tentativa de contribuir com a reprodução ampliada da sociedade do capital. Assim, mudanças de caráter reformista não são capazes de se opor radicalmente a esse modo de produção, por isso, são necessárias mudanças de ordem estrutural, uma real subversão, que interrompa a reprodução do capital e dê início a construção de uma sociabilidade superior.

Referências

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Luiz Carlos Bresser-Pereira**: biografia de suas páginas. Disponível em: < <http://www.bresserpereira.org.br/curric/2.Biograf-2pag.pdf> > Acesso em: 23 de nov. de 2015.

_____. **Do Estado Patrimonial ao Gerencial**. In: PINHEIRO, WILHEIM, SANCHS (org.). Brasil: um século de transformações. São Paulo: Cia das Letras, 2001.

CARDOSO, F. H. **Discurso de Posse no Congresso Nacional**. Biblioteca da Presidência da República. 1995.

_____. **Pronunciamento do Presidente da República - Posse no Congresso Nacional - 1999**. Biblioteca da Presidência da República. 1999.

CASTELO, R. O social liberalismo: auge e crise da supremacia burguesa na era neoliberal. São Paulo: Expressão Popular, 1ª ed., 2013.

EVANGELISTA, O. **Apontamentos Para O Trabalho Com Documentos De Política Educacional**. In: Ronaldo M. L. Araujo; Doriedson S. Rodrigues. (Org.). A pesquisa em trabalho, educação e políticas educacionais. 1ª ed, vol 01, p. 52-71. Campinas-SP: Alínea, 2012.

HARVEY, D. **O Neoliberalismo**: história e implicações. São Paulo: Edições Loyola, 5ª ed., 2014.

HOFLING, E. M. Estado e Políticas (Públicas) Sociais. **Centro de Estudos Educação e Sociedade (CEDES)**, Campinas, ano XXI, nº 55, nov., 2001.

KRAWCZYK, N. R. A Reforma Educacional na América Latina nos Anos 1990: uma perspectiva histórico ontológica. **Revista Latino Americana de Educación Comparada**. v. 10, nº 01, 2010.

MARTINS, André Silva. **Burguesia e a Nova Sociabilidade**: estratégias para educar o consenso no Brasil contemporâneo (Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal Fluminense), Niterói-RJ, 2007.

MARX, K. **O Capital: crítica da economia política**. Livro Primeiro (o processo de produção do capital). São Paulo: Abril Cultural. Vol. I. 1983.

_____. **Manifesto do Partido Comunista**. São Paulo: Global Editora. 4ª ed. 1984.

NEVES, Lúcia Maria Wanderley. A Nova Pedagogia da Hegemonia no Brasil. **Revista Perspectiva**. Florianópolis v. 29, nº. 1, p. 229-242, jan/jun, 2011.

ROMERO, A. P. H., NOMA, A. K. “Novos” Movimentos da Sociedade Civil no Final do Século XX: o terceiro setor na educação. In: AZEVEDO, M. L. V. (Org.) **Políticas Públicas e Educação**: debates contemporâneos. 1ª ed. 2008.

ROUSSEFF, D. V. **Discurso de Posse no Congresso Nacional**. Biblioteca da Presidência da República. 2011.

_____. **Discurso de Posse no Congresso Nacional**. Biblioteca da Presidência da República. 2015.

SANDER, B. Educação Na América Latina: identidade e globalização. **Revista Educação**, Porto Alegre, v. 31, n. 02, p. 157-165, maio/ago 2008.

SALGADO, V. Aspectos Críticos da Lei nº 13.019, de 2014: uma análise do marco regulatório das organizações do terceiro setor. Disponível em:
<http://bresserpereira.org.br/ver_file_3.asp?id=6115>. Acesso em: 04 de nov. de 2015.

SILVA, L. I. L. **Pronunciamento do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na Sessão Solene de Posse no Congresso Nacional**. Biblioteca da Presidência da República. 2003.

_____. **Pronunciamento do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na Sessão Solene de Posse no Congresso Nacional**. Biblioteca da Presidência da República. 2007.

TONET, I. **Educação, Cidadania e Emancipação Humana**. Ed. Unijuí, Rio Grande do Sul-RS, 2005.

VIDA E OBRA DE FHC. Disponível em: <<http://www.ifhc.org.br/fhc/vida/>>. Acesso em: 23 de nov. de 2015.

VITOR, F. Estado deve implantar OS na área da Educação aos moldes das charter schools americanas. *Jornal Opção*. 2015. Disponível em:
<<http://www.jornalopcao.com.br/reportagens/estado-deve-implantar-OS-na-area-da-educacao-aos-moldes-das-charter-schools-americanas-2-25931/>>. Acesso em: 09 de nov. de 2015.